

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจไปยังสถานศึกษา ทั้งนี้เพื่อเพิ่มอำนาจการตัดสินใจให้กับสถานศึกษาในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้นและจะต้องใช้พลังความรู้ ความสามารถ ความคิดจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนได้เสียกับการศึกษา ได้แก่ ผู้บริหาร โรงเรียน ครู-อาจารย์ นักเรียน พ่อแม่ผู้ปกครอง ตลอดจนชุมชนท้องถิ่นและสังคมประเทศชาติ

การบริหารการศึกษาซึ่งมีศูนย์กลางการจัดการ การตัดสินใจส่วนใหญ่อยู่ที่ส่วนกลาง (Centralized) ไม่สามารถสนองตอบและสร้างคุณภาพการศึกษาแก่ประชาชนให้สอดคล้องกับสภาพการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันและอนาคตได้ ดังนั้นจึงเกิดแนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับปัญหาความต้องการของชุมชนนั้น โดยเฉพาะ ประเด็นสำคัญด้าน การบริหารจัดการ จะต้องเปลี่ยนจากระดับส่วนกลางไปสู่โรงเรียนแต่ละโรงเรียน ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารจัดการที่เรียกว่า “โรงเรียนเป็นฐานในการบริหารจัดการ” (School-Based Management : SBM) จะเป็นเครื่องมือให้เกิดคุณภาพได้ตามที่คาดหวังด้วยเหตุ อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ (Reynold, 1997 อ้างถึงใน ถวิล มาตรเลิศ, 2544 : 36-37) 1) คุณภาพการจัดการเรียนการสอนหรือกิจกรรมต่างๆ ในโรงเรียนจะบรรลุได้ก็โดยอาศัยการตัดสินใจของผู้ที่มีความรู้ดีที่สุดเกี่ยวกับโรงเรียนและนักเรียน 2) การเปลี่ยนแปลงของโรงเรียนจำเป็นต้องมีความต้องการยืดหยุ่นในการเปลี่ยนแปลงและรับผิดชอบต่อมากขึ้น 3) การบริหารจากระดับสูง (Top level) ไม่สามารถทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ 4) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจจากบุคคลหลายฝ่ายจะช่วยให้เกิดผลดีกว่าทั้งในด้านความรับผิดชอบต่อ พลังมุ่งหวังและขวัญกำลังใจ ซึ่งการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน เป็นแนวคิดที่ได้พยายามให้มีคณะกรรมการสถานศึกษา โดยให้ผู้ปกครองและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษา

จังหวัดปัตตานี เป็นจังหวัดหนึ่งในสามจังหวัดชายแดนใต้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ความไม่สงบอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบัน ครูที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ก็ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ไม่มีความสุขในการทำงาน มีความรู้สึกไม่ปลอดภัยในชีวิตของตนเอง ซึ่ง กัมภักดิ์ จุนโท (2551 : 47 - 48) กล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อครูว่าปัญหาความไม่สงบ การลอบวางเพลิง การฆ่ารายวัน การยิงครู เจ้าหน้าที่ เหล่านี้ ประชาชนได้รับรู้จากสื่อมวลชนมาตั้งแต่ พ.ศ. 2547 เหตุการณ์ไม่มีแนวโน้มว่าจะยุติ มีความรุนแรงทวีขึ้นเรื่อย ผลกระทบจากปัญหาเหล่านี้ทำให้ครูส่วนใหญ่ในพื้นที่ที่มีความหวาดกลัวไม่กล้าไปโรงเรียน ไม่กล้าอยู่ในพื้นที่ ครูสอนไม่เต็มที่ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นล้วนแล้วแต่บั่นทอนชีวิตจิตใจ ของครูทั้งสิ้น ครูขอย้ายออกนอกพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้โรงเรียนหลายโรงเรียนมีจำนวนครูไม่เพียงพอ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพการศึกษาครูเป็นบุคลากรหนึ่งในโรงเรียนที่มีความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพการจัดการศึกษา การบริหารงานบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพมีความสำคัญที่ช่วยส่งเสริมสนับสนุนให้งานวิชาการและงานอื่น ๆ ดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารสถานศึกษาซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการบริหาร จะต้องสนับสนุนให้บุคลากรได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานจะส่งผลให้โรงเรียนบรรลุจุดมุ่งหมาย เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในสถานศึกษาบรรลุเป้าหมายผู้บริหารสถานศึกษาต้องมีความรู้ความเข้าใจขอบข่ายของงานทุกด้านอย่างลึกซึ้ง โดยเฉพาะขอบข่ายการบริหารงานบุคคลของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลตามแนวทางการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน 5 ด้านประกอบด้วย การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและ การบรรจุแต่งตั้ง การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ วินัยและการรักษาวินัย และการออกจากราชการ

จากเหตุผลดังที่กล่าวมาข้างต้น การบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหารใช้โรงเรียนเป็นฐาน การบริหารจัดการจะเป็นวิธีที่จะเพิ่มพูนศักยภาพของการตัดสินใจเพื่อปรับปรุงและพัฒนาการทำงานของบุคลากรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ตลอดจนให้การบริการในทุกๆ ด้านที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยในฐานะเป็นหัวหน้าฝ่ายงานบุคคลโรงเรียน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2 มีหน้าที่ในการช่วยดูแลบุคลากรในโรงเรียนและการจัดการศึกษาในโรงเรียน จึงมีความสนใจศึกษาการบริหารงานบุคคล ตามแนวทางการบริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานีเขต 2 เพื่อจะได้นำผลของการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารงานบุคลากรต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์การวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย

1. ศึกษาระดับการบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา ตามทัศนะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2
2. เปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา ตามทัศนะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2 จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ ประสบการณ์ในการทำงาน และขนาดของโรงเรียน
3. เพื่อรวบรวมปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา ตามทัศนะของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2

สมมติฐานการวิจัย

1. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีตำแหน่งต่างกันมีทัศนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2 แตกต่างกัน
2. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่มีประสบการณ์ในการทำงานต่างกัน มีทัศนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2 แตกต่างกัน
3. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาที่ปฏิบัติงานในโรงเรียนขนาดต่างกัน มีทัศนะเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐานของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2 แตกต่างกัน

ความสำคัญและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารในเขตพื้นที่การศึกษาในจังหวัดปัตตานี พร้อมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับผู้บริหารระดับสูงในระดับกระทรวงศึกษาธิการ ในการเสริมสร้างกระบวนการอันจะช่วยให้การจัดการศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
2. หน่วยงานทางการศึกษามีข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบการบริหารงานงานบุคคล และแก้ไขปัญหาในการปฏิบัติงานของครูให้ดียิ่งขึ้น ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบททางสังคม

ขอบเขตของการวิจัย

1. ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารและหัวหน้าฝ่ายบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานีเขต 2 ปีการศึกษา 2553 จำนวน 226 คน

2. กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้ คือ ผู้บริหารและหัวหน้าฝ่ายบริหารงานบุคคลของสถานศึกษา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2 จำนวน 146 คน ได้มาโดยการสุ่มแบบชั้นภูมิตามสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling) และทำการสุ่มอย่างง่าย (Simple Random Sampling) ด้วยการจับฉลาก

3. ตัวแปรที่ศึกษา

3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables)

3.1.1 ตำแหน่งหน้าที่ แบ่งออกเป็น

- 1) ผู้บริหาร
- 2) หัวหน้าฝ่ายบริหารงานบุคคล

3.1.2 ประสบการณ์ในการทำงาน แบ่งออกเป็น

- 1) ไม่เกิน 5 ปี
- 2) 5 – 10 ปี
- 3) มากกว่า 10 ปี

3.1.3 ขนาดของโรงเรียนต้นสังกัด แบ่งออกเป็น

- 1) ขนาดเล็ก (จำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 1 – 120 คน)
- 2) ขนาดกลาง (จำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 121 – 300 คน)
- 3) ขนาดใหญ่ (จำนวนนักเรียน ตั้งแต่ 301 คนขึ้นไป)

3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) คือ การบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน ของสถานศึกษาสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต 2 ตามขอบข่ายงานบริหารงานบุคคล 5 ด้าน ดังนี้

3.2.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

3.2.2 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

3.2.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

3.2.4 วินัยและการรักษาวินัย

3.2.5 การออกจากราชการ

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. การบริหารงานบุคคล หมายถึง การจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. การบริหารงานบุคคลตามแนวทางการบริหาร โดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน หมายถึง การปฏิบัติงานในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามแนวคิดการจัดการศึกษาโดยการกระจายอำนาจให้สถานศึกษามีอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ บริหารงานอย่างอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการงานบุคคล ภายใต้คณะกรรมการสถานศึกษาประกอบด้วย 5 ด้าน คือ

2.1 การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง

2.2 การสรรหาและการบรรจุแต่งตั้ง

2.3 การเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ

2.4 วินัยและการรักษาวินัยและ

2.5 การออกจากราชการ

3. การวางแผนอัตรากำลังและกำหนดตำแหน่ง หมายถึง การดำเนินการเพื่อเตรียมคนให้เหมาะสมกับงาน และเวลา การใช้คนทั้งหมดให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่ เป็นการพิจารณา กำหนดวัตถุประสงค์นโยบายและงานซึ่งเป็นการกระจายกำลังคนเพื่อทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามความต้องการของหน่วยงาน

4. การสรรหาบุคคล หมายถึง การนำบุคคลที่มีความสามารถปฏิบัติงานในหน่วยงานหรือองค์การ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพอันจะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้ามาสู่หน่วยงานหรือองค์การตามความมุ่งหมายที่กำหนด

5. การเสริมสร้างการประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ หมายถึง การพัฒนาบุคลากรที่จะทำ ให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงานที่ปฏิบัติงานสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

6. วินัยและการรักษาวินัย หมายถึง การกำกับดูแลบุคลากรในหน่วยงานเพื่อให้ปฏิบัติงานได้ตามระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ จนบังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้การ

7. การออกจากราชการ หมายถึง ผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหน้าที่ และความรับผิดชอบที่กำหนดไว้ไม่ผ่านการประเมินหรือขาดคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในหน่วยงาน

8. ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา หมายถึง ผู้อำนวยการโรงเรียน และหัวหน้าฝ่ายบริหารงานบุคคล สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาปัตตานี เขต